ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS EN COMMUN URBAINS

par Michel Beaulé,
conseiller au ministère de la Métropole

juin 1997

Le contenu de ce texte fut rendu public le 13 mars 1997 lors d'un atelier de travail organisé par l'Agence métropolitaine de transport portant sur ***«LES TRANSPORTS URBAINS DE L'AVENIR : LES DÉFIS DU FINANCEMENT ».***

L'auteur agit à titre de conseiller au ministère de la Métropole depuis avril 1996. Il a auparavant oeuvré à la Direction générale de l'urbanisme (1975-79) et à la Direction de la recherche et des politiques (1979-82) du ministère des Affaires municipales puis à la Direction du transport terrestre des personnes du ministère des Transports du Québec (1982-96).

Les propos de l'auteur sont émis à titre personnel et n'engagent ni le ministre ni le ministère de la Métropole.

1. Fondements de l'intervention gouvernementale

Au cours des années 1960, l'urbanisation rapide surtout dans la région métropolitaine mène à une prise de conscience chez les élus municipaux des transformations profondes qui se produisent dans les réseaux de transport des personnes. Des études sont réalisées sur les réseaux de transport en commun de la région de Québec, de Laval, de la rive sud de Montréal. Ces études concluent à la nécessité de la prise en charge de ces réseaux par les municipalités.

Vers 1970, la STCUM enregistre ses premiers déficits d'exploitation. Les pressions des élus municipaux auprès du gouvernement amènent ce dernier à verser des subventions ad hoc à la CUM, en partie pour éviter de porter la responsabilité d'une hausse des tarifs. Avec la croissance rapide des déficits d'exploitation dans la plupart des réseaux, les pressions des élus municipaux s'intensifient pour que le gouvernement du Québec accorde une aide financière permanente au transport en commun.

Les arguments qui ont mené à une participation gouvernementale au financement du transport en commun furent les suivants :

1. le transport en commun est un service essentiel au développement ordonné des villes;
2. le transport en commun soutient les échanges économiques et sociaux;
3. les gouvernements supérieurs disposent de champs de taxation liés à l'évolution de l'activité économique et qui rejoignent mieux les bénéficiaires indirects;
4. les municipalités ne disposent pas de sources de financement suffisantes pour assumer seules les coûts surtout lorsqu'il s'agit de travaux de grande envergure comme la construction du métro ;
5. les subventions gouvernementales, conditionnelles ou inconditionnelles, sont nombreuses et constituent une façon de faire acceptée pendant les années 1970.

Avec le temps, d'autres arguments sont venus s'ajouter :

1. les chocs causés par l'augmentation des prix pétroliers en 1973 et 1979 ont incité les gouvernements (ex. États-Unis, France) à encourager le transport en commun, un mode de transport moins gourmand en énergie;
2. les retombées économiques directes
   ex. : les emplois dans l'exploitation des réseaux, la construction de véhicules et la sous-traitance, la construction d'infrastructures

   et les retombées économiques indirectes

ex. : les investissements dans les transports en commun et l'assainissement des eaux prenant le relais des investissements dans l'hydroélectricité comme moteurs de la croissance de l'économie, la possibilité d'exporter un savoir-faire ;

3. la volonté d'améliorer la qualité de vie dans les agglomérations en limitant le rôle joué par l'automobile et en contrôlant la congestion routière, volonté concrétisée par un moratoire sur la construction d'autoroutes en 1979.

2. Évolution du programme d'aide gouvernementale

L'évolution du programme d'aide gouvernementale au transport en commun peut sommairement être divisée en trois périodes :

- ✓ la phase du développement, de 1973 à 1982, dominée par l'objectif d'améliorer les réseaux et d'en accroître la fréquentation, et au cours de laquelle les principaux éléments de l'aide gouvernementale sont mis en place;
- ✓ la phase de la consolidation, de 1983 à 1991, où le gouvernement bonifie le programme mais apporte aussi des modifications destinées à maîtriser l'évolution de son coût;
- ✓ les ajustements difficiles, depuis 1992, puisque les transports en commun n'échappent pas à la nécessité de redresser la situation des finances publiques.

• LE DÉVELOPPEMENT, DE 1973 À 1982

L'aide gouvernementale au transport en commun démarre véritablement en 1973 avec l'établissement d'une subvention égale à 33 % du coût d'achat des autobus et d'une subvention égale à 60 % du coût de remboursement de la dette encourue pour construire le métro. Le gouvernement espère que, en améliorant les services offerts, les réseaux de transport en commun attireront une plus grande clientèle. Les parcs autobus sont plutôt en mauvais état au moment où la Société de transport de la Communauté urbaine de Québec (STCUQ), la Société de transport de l'Outaouais (STO), la Société de transport de la ville de la Laval (STL), la Société de transport de la rive sud de Montréal (STRSM) et les corporations de transport dans les autres agglomérations les reprennent en main au cours des années 1970. En effet, la baisse de la clientèle avait réduit les ressources financières des transporteurs privés au cours des années précédentes, ce qui les avait empêchés d'investir et entraîné une détérioration graduelle des équipements.

L'étendue des services offerts par les transporteurs privés acquis par les trois sociétés de transport de la région de Montréal devait amener celles-ci à desservir, au début des années 1980, environ 150 municipalités situées dans un rayon d'environ 80 kilomètres hors de leur territoire. Ces services hors-territoire des sociétés de transport ont été à l'origine de la formation des conseils intermunicipaux de transport entre 1984 et 1986.

Le gouvernement s'engage plus loin en 1976 en acceptant de participer au coût d'exploitation; il faut en effet s'assurer que les nouveaux transporteurs publics aient assez d'argent pour faire rouler les autobus qu'ils acquièrent. Sa subvention couvre environ la moitié du déficit d'exploitation, le taux de subvention étant relié à l'évolution de la clientèle. L'objectif visé était clairement d'accroître la clientèle. Pour y arriver, les sociétés de transport n'ont imposé que de faibles hausses des tarifs malgré un taux d'inflation élevé ; la STCUM a même maintenu ses tarifs inchangés pendant 3 ans de 1976 à 1979.

Au cours de 1978 et 1979, le gouvernement élabore, en concertation avec les représentants des municipalités, une réforme en profondeur de la fiscalité municipale. L'objectif fondamental de cette réforme est de renforcer l'autonomie municipale. Cela suppose notamment que les municipalités soient véritablement autonomes dans leurs choix budgétaires et donc qu'elles disposent de champs de taxation suffisants pour répondre à tous leurs besoins au lieu de dépendre de subventions gouvernementales qui viennent infléchir les priorités des élus municipaux. Ainsi, le gouvernement assume en totalité le financement de l'enseignement primaire et secondaire pour attribuer aux municipalités l'exclusivité du champ foncier et il met fin à plusieurs programmes de subventions. Dans ce contexte, le transport en commun fait vraiment figure d'exception puisque le programme est considérablement amélioré en raison de la volonté du gouvernement de renforcer le rôle du transport en commun dans les grandes agglomérations.

Au chapitre des immobilisations, la réforme de 1980 hausse de 33 % à 75 % du coût l'aide à l'achat d'autobus et de 60 % à 100 % du coût la participation gouvernementale au remboursement de la dette encourue pour la construction du métro. De plus, l'installation d'abribus, la construction de terminus et de garages et la réalisation d'infrastructures régionales, comme le terminus de la STRSM au centre-ville, deviennent admissibles aux subventions. Au chapitre de l'exploitation, la subvention antérieure au déficit des sociétés de transport est remplacée par une subvention de base à l'exploitation égale à 40 % des recettes générées de manière à encourager les sociétés à trouver un juste équilibre entre les moyens d'attirer la clientèle et les hausses de tarifs. De plus, une subvention au laissez-passer mensuel est ajoutée; elle couvrira 110 % du manque à gagner dans la mesure où le prix du laissez-passer mensuel accorde une réduction de 30 % par rapport au prix des billets.

En 1981 et 1982, les pourparlers entre le gouvernement et la STCUM débouchent sur la prise en charge des lignes de trains de banlieue de Deux-Montagnes et de Rigaud. La STCUM obtient alors une pleine compensation financière lorsqu'un usager du train utilise l'autobus ou le métro grâce à son titre de transport.

Au terme de cette période de développement, l'essentiel de l'appui gouvernemental est en place.

- **LA CONSOLIDATION, DE 1983 À 1991**

Étant donné l'importance du changement apporté par la réforme de 1980, les dirigeants des sociétés craignaient que la nouvelle formule d'aide à l'exploitation ne leur soit moins profitable. L'engagement du gouvernement d'augmenter les ressources financières des municipalités par la réforme fiscale avait aussi contribué à rendre le programme plus généreux que prévu. De fait, l'augmentation du coût du programme en 1980 et 1981 fut plus forte que tout ce qui avait pu être anticipé. En deux ans seulement, la subvention au laissez-passer mensuel avait atteint 32,7 M $ et le coût de l'aide à l'exploitation avait crû de 74 %.

C'est pourquoi le gouvernement envisageait, dès la fin de 1981, des moyens de contenir le rythme de croissance de ce programme. Cette préoccupation apparaissait d'autant plus légitime que la part du gouvernement atteignait les 40 % du coût total dès 1982, faisant de lui le principal partenaire, alors que la part de l'usager s'était stabilisée autour de 32 % et que la générosité du programme gouvernemental permettait aux municipalités de diminuer leur part du coût de 28 % en 1979 à 21 % en 1984.

Ceci devait amener le gouvernement, en 1984, à ramener de 110 % à 100 % la subvention au manque à gagner sur le laissez-passer mensuel et à introduire une mesure de proportionnalité liant son aide à l'exploitation au montant de la contribution municipale. Un autre geste fut posé dans le même sens, en 1988, en indexant l'aide à l'exploitation à l'IPC et en réduisant de 75 % à 60 % l'aide à l'achat d'autobus.

En contrepartie, des bonifications ont été apportées au programme pendant cette période de consolidation. L'aide à exploitation a été étendue aux municipalités de la région de Montréal situées hors des sociétés de transport, en 1984, ainsi qu'aux agglomérations de 20 000 habitants et plus l'année suivante. Cet élargissement du programme visait à soutenir la prise en charge du transport en commun par les municipalités, à améliorer les services offerts et à fournir un niveau convenable d'activité pour les transporteurs privés appelés à agir comme fournisseurs auprès des municipalités.

De même, la volonté de faciliter les déplacements des usagers d'un réseau à l'autre dans la région de Montréal mène à l'établissement d'une subvention à la compensation tarifaire, en 1985, puis à la subvention au Conseil métropolitain de transport en commun en 1990. Dans les deux cas, l'aide gouvernementale couvre en tout ou en partie le manque à gagner pouvant résulter d'un tarif intégré.

Enfin, la nécessité d'apporter des réparations majeures aux équipements de transport en commun s'est imposée lorsque les bris aux voitures du métro ont entraîné des interruptions de service de plus en plus fréquentes. Auparavant, l'aide aux immobilisations était conçue uniquement en fonction de la construction et de l'ajout de nouveaux équipements. Des

ajustements furent donc apportés en 1991 afin de couvrir les travaux de remplacement ou de réfection majeure des infrastructures au terme de leur vie utile. Les principes retenus étaient les suivants :

1. le gouvernement contribue à l'achat initial et au remplacement au terme de la vie utile des équipements afin :
   - ✓ d'aider les organismes à réaliser des investissements qui parfois dépassent la capacité financière des municipalités ;
   - ✓ de soutenir l'innovation technologique ;
   - ✓ de contribuer à l'existence d'un système de transport « équilibré » incluant une offre substantielle de transport en commun ;
2. la responsabilité du maintien en bon état des équipements pendant leur vie utile incombe à l'exploitant puisque l'entretien est une activité d'exploitation.

La période de consolidation a donc comporté des bonifications ponctuelles de l'aide gouvernementale à l'exploitation, des mesures pour contenir le rythme de croissance de cette aide ainsi qu'un ajustement fondamental de l'aide aux immobilisations afin d'assurer le maintien en bon état des infrastructures.

- **LES DIFFICILES AJUSTEMENTS, À PARTIR DE 1992**

Au tournant des années 80 et 90, le rythme de croissance «naturel» des programmes gouvernementaux est plus rapide que celui des revenus ; des coupures de 500 M $ doivent être effectuées chaque année simplement pour empêcher le déficit d'augmenter. Chaque déficit annuel vient s'ajouter à la dette et le coût du service de la dette devient le programme dont la croissance est la plus rapide, grugeant du même coup des ressources qui servaient auparavant à fournir des services. Or le champ de taxation municipal, l'impôt foncier, est en croissance rapide depuis plusieurs années et son rendement varie moins que celui des champs de taxation gouvernementaux en période de récession. Une comparaison avec l'Ontario montre aussi que l'impôt foncier y est plus sollicité qu'au Québec tandis que l'impôt sur le revenu y est moins élevé.

Le gouvernement décide alors de mettre en place un nouveau partage des responsabilités entre le gouvernement et les municipalités notamment dans les services policiers, la voirie et le transport en commun. Le gouvernement agit en vertu du principe de la primauté de la responsabilité municipale en transport en commun; ce sont en effet les municipalités qui prennent les décisions d'exploitation comme le niveau de service, les contrats de travail, les achats de biens et de services.

L'aide à l'exploitation prend donc fin pour les sociétés de transport en 1992, procurant une économie d'environ 220 M $ au gouvernement. Elle est remplacée en partie par un droit sur l'immatriculation des véhicules de promenade et les municipalités reçoivent le pouvoir d'imposer une surtaxe sur les immeubles non résidentiels. Le rendement de ces deux nouvelles sources équivaut au montant de la subvention que perdent les municipalités. On fait

donc appel aux bénéficiaires indirects du transport en commun, automobilistes et entreprises, pour prendre le relais de la contribution gouvernementale. Le droit sur l'immatriculation est même prélevé à l'échelle de la région métropolitaine de recensement puisque les services offerts par les sociétés de transport contribuent au dynamisme économique et social de toute l'agglomération.

En 1996, les subventions à l'exploitation des trains de banlieue et au CMTC prennent fin, soit une année plus tard que prévu au moment de l'annonce faite en 1991. Elles sont remplacées par une taxe sur l'essence vendue dans la région métropolitaine. Il s'agit d'un nouveau recours à l'automobiliste mais dans une optique de gestion de la demande pour les infrastructures de transport puisque la contribution est cette fois directement liée à l'usage de la route. La création de l'Agence métropolitaine de transport a aussi pour résultat que les sources prélevées à l'échelle métropolitaine serviront désormais au financement d'équipements et de fonctions dont l'intérêt métropolitain est reconnu.

Récemment, le gouvernement a procédé à deux ajustements additionnels à ses subventions. L'aide à l'achat d'autobus passe de 60 % à 50 % du coût à partir de l'exercice 1997. En deuxième lieu, le gouvernement gèle au niveau de 1996 le montant de l'aide à l'exploitation versée aux municipalités et aux regroupements intermunicipaux qui exploitent un réseau de transport en commun dans la banlieue montréalaise et dans les agglomérations de 20 000 habitants et plus.
En somme, la participation gouvernementale est maintenant concentrée dans l'aide aux dépenses d'immobilisations dans le cas des organismes publics de transport. L'aide à l'exploitation a été maintenue pour les réseaux de transport en commun de plus petite taille considérant qu'ils ne reçoivent pas d'aide aux immobilisations et qu'ils n'ont pas atteint une taille suffisante pour que les municipalités en assument seules la responsabilité.

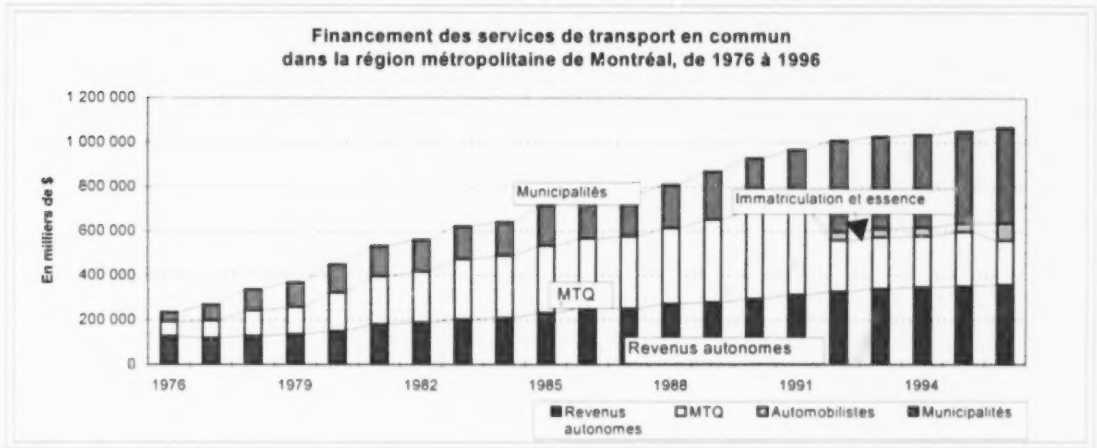
3. Contribution des partenaires

La part du coût du transport en commun assumée par les usagers, les municipalités et le gouvernement a évolué de façon sensible depuis l'établissement d'un programme d'aide gouvernementale au transport en commun en 1973. Les subventions gouvernementales ont joué un rôle déterminant dans cette évolution.

Part des usagers

Les recettes-passagers couvrent aujourd'hui le tiers des dépenses totales et un peu plus de 40 % des dépenses d'exploitation. Ce taux équivaut à ce qu'on peut observer dans les agglomérations canadiennes et nord-américaines, exception faite de l'Ontario où l'autofinancement par les recettes est plus élevé surtout dans les réseaux d'Ottawa-Carleton et de Toronto. Dans ce cas, le résultat s'explique par les objectifs mêmes du programme et par le mécanisme d'attribution de la subvention à l'exploitation.

De même, les tarifs fixés par les autorités organisatrices au Québec sont équivalents à ceux exigés ailleurs, sauf pour ce qui est des tarifs réduits pour les écoliers en général et du laissez-passer mensuel dans le territoire de la STCUM.



Sous l'effet de hausses de tarifs supérieures à l'inflation, la recette moyenne par passage exprimée en dollar constant s'est d'ailleurs accrue depuis 1988 surtout à la STL et à la STRSM.

L'assainissement des finances publiques entrepris par les gouvernements exige des efforts de la part de tous les citoyens. Les usagers du transport en commun furent d'ailleurs parmi les premiers touchés lorsque le gouvernement a mis fin aux subventions à l'exploitation. Il n'est pas exclu que les usagers soient appelés à assumer une plus grande part du coût à l'avenir. Si tel devait être le cas, on devrait prendre garde à l'impact sur l'utilisation d'un réseau routier déjà saturé en plusieurs endroits.

Part du gouvernement

Au cours des années 1980, la part du gouvernement a dépassé les 40 % du coût, faisant de celui-ci le principal bailleur de fonds du transport en commun. L'importance de cette participation reflétait une vision et une volonté. Le gouvernement a voulu utiliser les investissements dans le transport en commun comme un levier pour soutenir l'activité économique et accroître la richesse collective, à l'instar des investissements dans la voirie et l'hydroélectricité au cours des décennies précédentes. Il voulait aussi accorder la priorité à ce mode de transport afin d'améliorer la qualité de vie dans les principales agglomérations du Québec.

Avec la fin de l'aide à l'exploitation, l'aide gouvernementale directe couvre environ le tiers du coût dans les réseaux de petite taille, environ 20 % du coût à la STCUM en raison de

l'importance de la subvention au service de dette du métro et environ 10 - 12 % du coût dans les sociétés de transport recevant des subventions pour les achats d'autobus et les investissements dans les terminus et les garages.

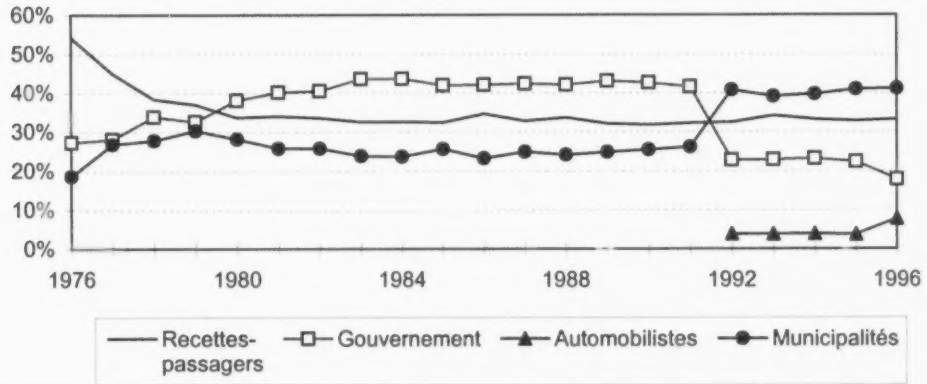
Part des automobilistes

La contribution des automobilistes au financement du transport en commun maintient d'une façon indirecte la participation du gouvernement puisque cette contribution provient de champs de taxation du gouvernement dont il restreint l'utilisation pour ses propres fins en accordant une partie du rendement aux organismes de transport.

Dans l'ensemble du Québec, le droit sur l'immatriculation des véhicules de promenade génère environ 60 M $ pour le transport en commun. En dehors de la région de Montréal, ce droit sur l'immatriculation comble plus de 40 % de la perte découlant de la fin de l'aide à l'exploitation. La perte des subventions n'était toutefois comblée qu'à 22 % dans la région de Montréal en raison des dépenses proportionnellement plus élevées consacrées au transport en commun et d'un taux de possession de voiture inférieur à la moyenne pour les habitants de la ville de Montréal.

Avec l'avènement de la taxe spéciale sur l'essence dans la région métropolitaine en 1996, la participation des automobilistes a doublé passant de 38 M$ à un peu plus de 80 M$. La part des automobilistes s'établit ainsi à 8% du coût total du transport en commun dans la région métropolitaine de Montréal.

Évolution de la part relative des partenaires dans le financement du transport en commun dans la région métropolitaine de Montréal, de 1976 à 1996



Part des municipalités

À titre de propriétaires des réseaux, les municipalités sont les responsables ultimes du financement du transport en commun. Elles assument l'impact de toute variation de l'apport des autres partenaires.

La contribution des municipalités au coût du transport en commun a augmenté rapidement pendant les années 1970. À la CUM, cela s'explique par la croissance du déficit de la STCUM et par le remboursement de la dette encourue pour la construction du métro. Dans les autres réseaux, l'augmentation du déficit d'exploitation est aussi une cause de l'augmentation de la participation municipale mais la prise en charge des services, leur modernisation et leur expansion ont aussi compté pour beaucoup.

Au tournant des années 1980, les municipalités profitent d'un répit de quelques années car les nouvelles dispositions du programme d'aide gouvernementale amènent le gouvernement à accroître rapidement sa part du coût. La part municipale s'est par la suite maintenue entre 23% et 25% du coût jusqu'en 1991.

Depuis la révision du partage des responsabilités en 1992, la part des municipalités dépasse les 40% du coût total dans les organismes publics de transport.[1] Les municipalités ont remplacé le gouvernement à titre de principal bailleur de fonds. Ainsi, la part du coût du transport en commun couverte par la taxation foncière dans les sociétés de transport atteint maintenant un niveau tel qu'on peut se demander si la part assumée par le propriétaire foncier équivaut bien au bénéfice tiré du transport en commun. À cet égard , un taux de taxation d'environ 30¢ / 100$ de richesse foncière dans les territoires de la CUM et de la STRSM apparaît difficile à justifier aux yeux de plusieurs contribuables.

[1] La part municipale s'établit à environ 20% du coût total dans le cas des services exploités par les conseils intermunicipaux de transport et par des municipalités sur une base individuelle.

CONTRIBUTION DES PARTENAIRES AU FINANCEMENT
DU TRANSPORT EN COMMUN DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL
EN 1996 (en 000 $)

Organisme	Recettes-passagers		Gouvernement		Automobilistes		Municipalités		TOTAL	
	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
STCUM (1)	272 357	34%	144 091	18%	48 800	6%	326 002	41%	791 250	100%
STL	22 562	35%	6 332	10%	4 509	7%	30 837	48%	64 240	100%
STRSM	37 666	39%	11 832	12%	4 900	5%	42 564	44%	96 962	100%
CIT et municipalités	20 995	49%	14 347	34%	2 189	5%	5 149	12%	42 680	100%
Agence métropolitaine (2)	6 700	10%	18 200	26%	21 610	31%	23 280	33%	69 790	100%
TOTAL	360 280	34%	194 802	18%	82 008	8%	427 832	40%	1 064 922	100%

NOTES

1. Les contributions à la STCUM incluent les participations du MTQ et de la CUM au remboursement de la dette encourue pour la construction du métro.
2. Les contributions des partenaires au financement de l'Agence couvrent le financement des trains de banlieue, le fonds d'immobilisations et le fonctionnement de l'Agence.
   Les allocations versées par l'Agence aux sociétés, CIT et municipalités sont comptabilisées comme contributions des automobilistes à ces autorités organisatrices. De même, la prise en charge des terminus, voies réservées et parcs d'incitation métropolitains par l'Agence est comptabilisée comme une contribution des automobilistes au financement des autorités organisatrices.

Bilan des coûts et revenus du réseau routier au Québec

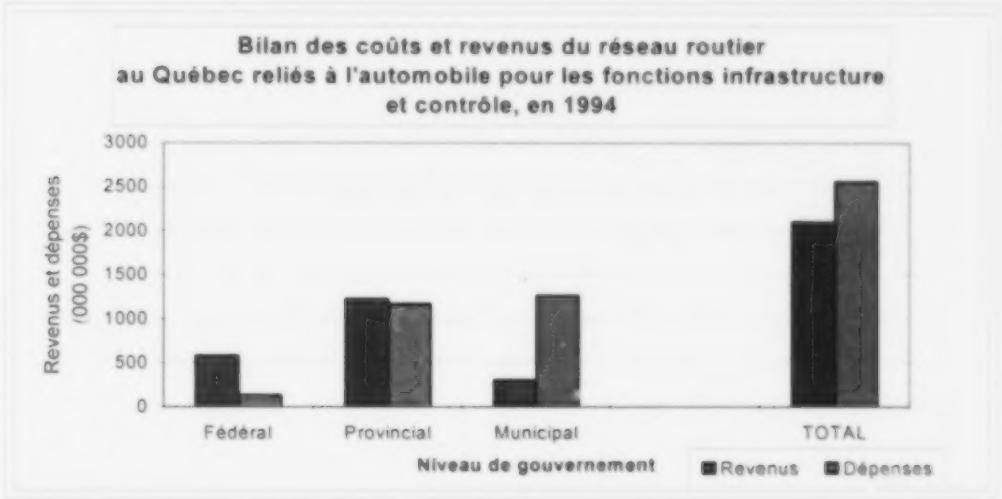
On sait déjà que l'utilisateur du transport en commun est subventionné par la société puisqu'il assume environ le tiers du coût total du service qu'il consomme. Mais il est intéressant de savoir si les autres usagers de la route, l'auto et le camion, sont eux aussi subventionnés par la société.

Le professeur Marc Gaudry, de l'Université de Montréal, vient de compléter pour le ministère des Transports du Québec un bilan exhaustif des coûts et revenus reliés à l'usage du réseau routier pour la période allant de 1979 à 1994. Ce bilan couvre tous les coûts assumés par les trois paliers de gouvernement et par les usagers de la route selon trois catégories de dépenses : l'infrastructure et son contrôle, les accidents et les impacts sur

l'environnement. Les revenus pris en compte sont toutes les sources spécifiquement reliées à l'usage de la route tels la taxe sur les carburants, le droit d'immatriculation, le permis de conduire, les amendes, les frais de stationnement. Il s'agit de l'étude la plus complète jamais réalisée au Québec sur le sujet.

Sous l'angle des coûts, le volet «infrastructure et contrôle» du bilan a l'avantage d'aller au-delà de la présentation usuelle des crédits gouvernementaux et municipaux. En effet, le bilan introduit le coût relié à la dépréciation de la valeur du réseau routier, une notion généralement

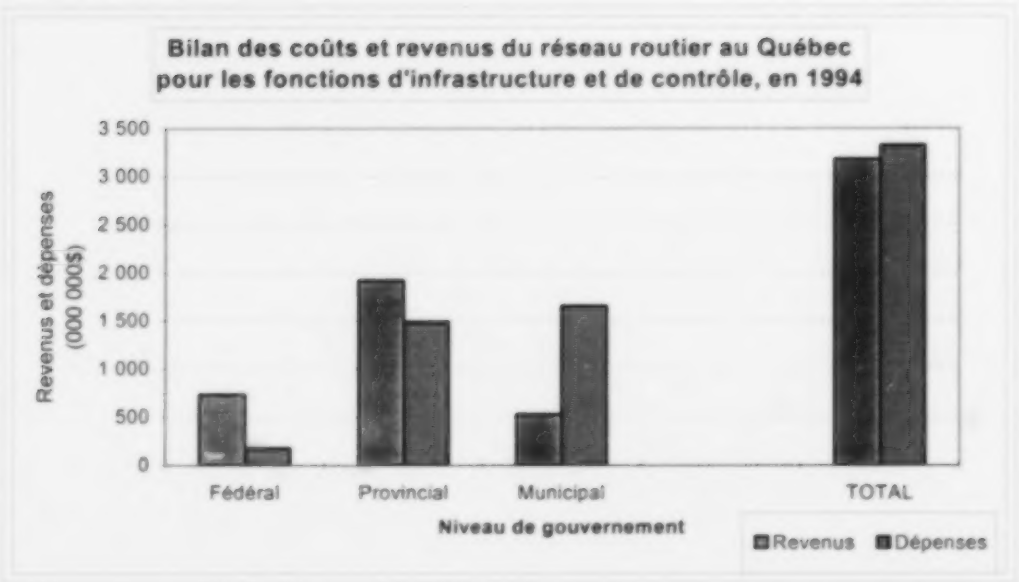
absente de la comptabilité gouvernementale. Il tient aussi compte du coût d'opportunité du capital, c'est-à-dire le rendement en intérêt dont se privent les citoyens du Québec en investissant une partie de leur capital dans le réseau routier.



Enfin, le bilan inclut la part du coût des services policiers consacrée au contrôle routier, un service absolument essentiel à un usage sécuritaire de la route.

Si l'on considère uniquement les dépenses reliées à l'infrastructure et au contrôle, les usagers de la route couvrent à peu près la totalité des coûts encourus (96 %). La situation varie toutefois énormément selon le niveau de gouvernement. Le gouvernement fédéral est celui qui profite le plus des revenus provenant des usagers de la route ; il recueille 23 % des recettes alors qu'il n'assume que 4 % des coûts des infrastructures. Ainsi, les revenus prélevés par le gouvernement fédéral équivalent à 4 fois la valeur des services qu'il a fournis en 1994. Pour le gouvernement du Québec, le taux de recouvrement des dépenses s'établit à 129 %.

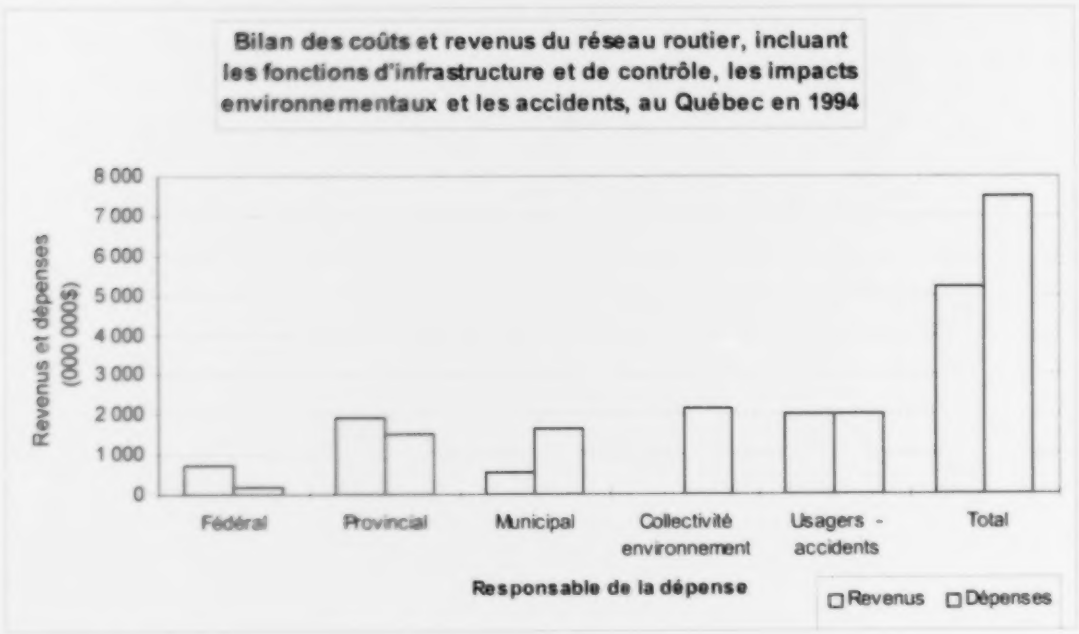
À l'opposé, les municipalités assument la moitié des coûts (52 %) liés au réseau routier mais ne recueillent qu'un sixième des recettes provenant des usagers de la route ; leur taux de recouvrement s'établit au tiers des dépenses encourues. On pourrait donc prétendre que le principal fournisseur de réseau routier est celui qui reçoit le moins des usagers de la route. Il convient cependant de noter que la plus grande partie du réseau routier municipal a comme première fonction de donner accès aux propriétés situées en bordure. Cette fonction d'accès à la propriété peut tout aussi bien être considérée comme un service à la propriété, à financer par l'impôt foncier, que comme un service de circulation devant être financé par les usagers de la route.



Le taux de couverture des coûts d'infrastructure et de contrôle varie aussi selon la catégorie d'usagers. Ce résultat dépend toutefois de l'hypothèse retenue quant à la part respective de la détérioration du réseau routier imputable au passage des véhicules, au cycle gel/dégel et au vieillissement naturel de l'infrastructure. Selon l'une des hypothèses retenues par l'étude, les recettes générées par les camions couvrent 133 % des coûts qu'ils occasionnent alors que les automobilistes couvrent 86 % des coûts imputables à leur usage du réseau routier. Une hypothèse imputant au passage des véhicules une part plus importante de la détérioration du réseau routier inverserait ces résultats étant donné que la détérioration est surtout causée par les camions.

En tenant compte de l'ensemble des coûts, donc en incluant les accidents et les impacts sur l'environnement, le taux de recouvrement s'établit à 70%. Le camion et l'automobile produisent des taux de recouvrement des coûts à peu près identiques. Le niveau de recouvrement a augmenté d'un tiers au cours de la période étudiée, puisqu'il s'établissait à 53% en 1979, en raison de l'augmentation des redevances prélevées auprès des usagers de la route. Le recouvrement a surtout augmenté dans le cas du camionnage.

Ce bilan, dont la réalisation s'est échelonnée sur plus de deux ans, s'appuie sur une méthode rigoureuse et apporte un éclairage essentiel au débat sur la contribution des usagers de la route.

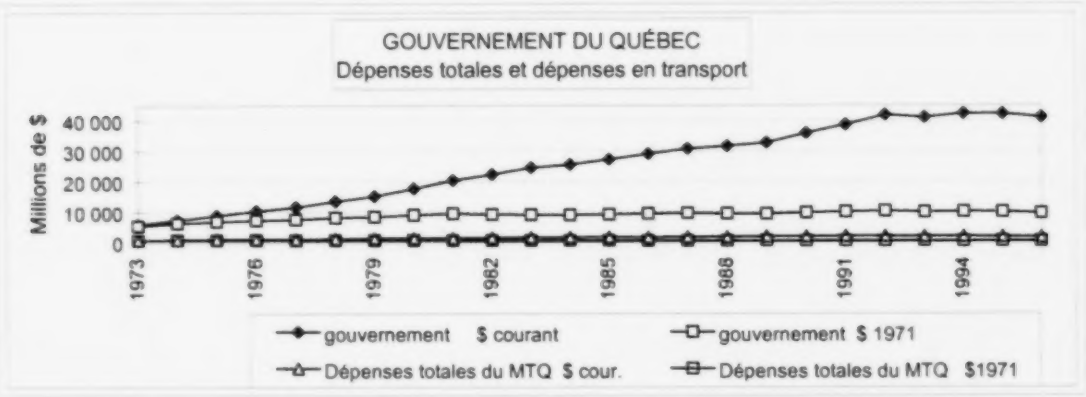

Bilan des coûts et revenus du réseau routier, incluant les fonctions d'infrastructure et de contrôle, les impacts environnementaux et les accidents, au Québec en 1994
Revenus et dépenses (000 000$)
8 000
7 000
6 000
5 000
4 000
3 000
2 000
1 000
0
Fédéral
Provincial
Municipal
Collectivité environnement
Usagers - accidents
Total
Responsable de la dépense
Revenus
Dépenses

4. Contexte des finances publiques

Si l'on excepte les trois dernières années, les dépenses du gouvernement du Québec ont été en croissance constante depuis le début de la décennie 70. Jusqu'à la récession de 1982-83, la croissance s'expliquait principalement

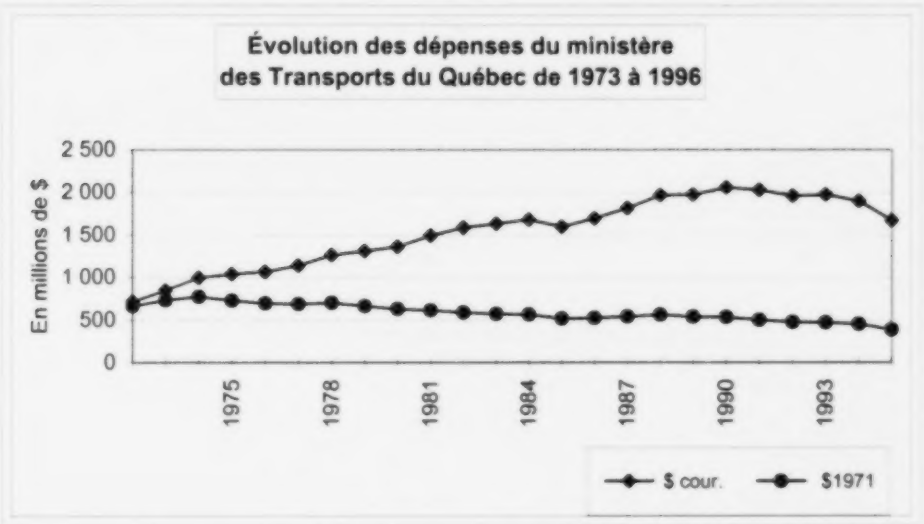
- ✓ par la diversification des services rendus par le gouvernement avec l'introduction de nouveaux programmes comme les garderies, l'aide juridique, la protection de l'environnement ;
- ✓ par la croissance du coût des programmes existants, les services de santé notamment ;
- ✓ par les clauses d'enrichissement incluses dans les conventions de travail des employés de la fonction publique et des secteurs parapublics.

La poursuite de la croissance des dépenses de 1984 à 1992 a reflété l'impact d'une dette devenue imposante et de taux d'intérêt élevés et les problèmes reliés à la restructuration économique, avec le coût croissant de l'aide sociale. Depuis 4 ou 5 ans, le gouvernement est pris dans une véritable camisole de force : les revenus stagnent ou diminuent en raison d'une faible croissance économique, de la diminution des transferts fédéraux et de la quasi impossibilité de hausser les impôts et les taxes tandis que le service de la dette accapare à lui seul 1/7^{e} des dépenses. Les coupures de services deviennent incontournables même si elles sont douloureuses.



La fonction transport s'est ressenti de la diversification et du réarrangement des priorités gouvernementales. Les transports, notamment les travaux de voirie, ont cessé d'occuper la place centrale réservée aux investissements qui servent de moteur à l'économie pour devenir un acquis. Cette attitude s'est reflétée dans l'enveloppe accordée au ministère des Transports dont l'importance n'a cessé de diminuer, en dollars constants, en dépit du fait que les

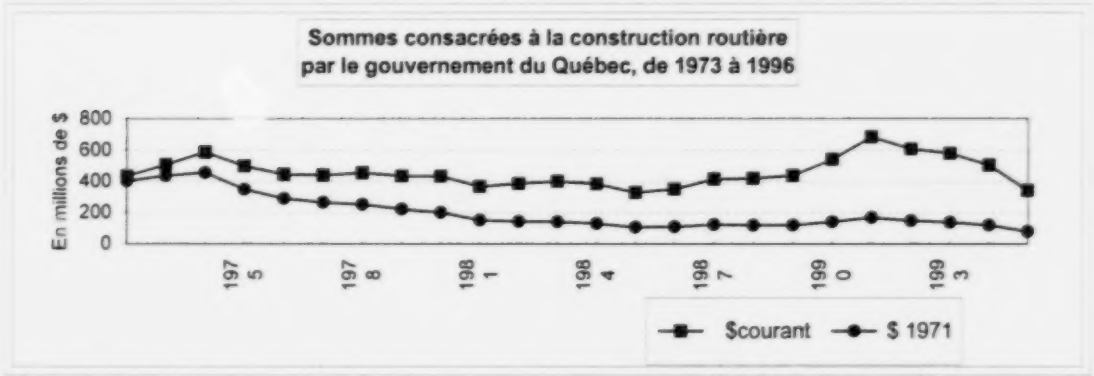
responsabilités du Ministère se transformaient fondamentalement avec la prise en charge de deux importants programmes dans le domaine du transport des personnes.



Construction routière

La construction de routes a été la raison d'être du ministère des Transports pendant le demi siècle qui a suivi sa création en 1920. Le développement du Québec et de ses régions dépendait de la mise en place d'un réseau moderne d'infrastructures. Au début des années 1970, ce programme était de loin le plus important programme du Ministère puisque l'expansion du réseau routier, notamment des autoroutes, nécessitait d'importants travaux. Cet effort fut ralenti à la fin des années 1970.

La construction de nouveaux tronçons de route ne représente plus aujourd'hui que quelques dizaines de millions de dollars par an. De fait, le programme de construction routière recouvre maintenant des travaux de réfection et d'amélioration des routes, des ponts et des viaducs. Les experts du Ministère estiment à environ 650 M$ par an le montant qui devrait être consacré à la réalisation des travaux nécessaires à l'amélioration et au maintien en bon état de son réseau au cours des cinq prochaines années.[2]



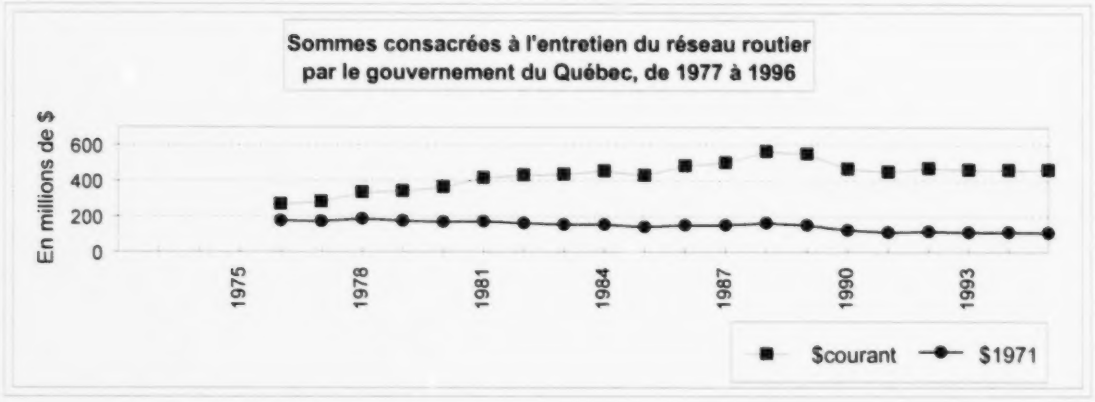
Entretien du réseau routier

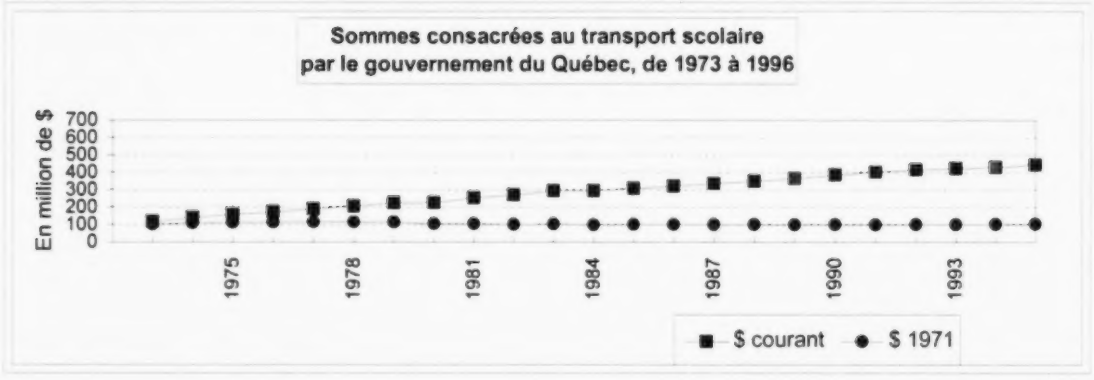
Le programme d'entretien du réseau routier a vu ses crédits croître au cours des années en raison surtout de son vieillissement. En principe, le vieillissement aurait même commandé des dépenses plus élevées à partir du début des années 1980.

Les chaussées de plusieurs routes de même que plusieurs ponts et viaducs atteignaient en effet à ce moment l'âge où ils nécessitaient plus d'entretien pour retarder et, si possible, éviter des réparations majeures et coûteuses.

---

[2] Ce montant équivaudrait à une augmentation de 30 % par rapport au montant annuel moyen de 495 M $ accordé à ce programme depuis le début de la décennie 1990.


Sommes consacrées à l'entretien du réseau routier
par le gouvernement du Québec, de 1977 à 1996
En millions de $
600
400
200
0
1975
1978
1981
1984
1987
1990
1993
$courant
$1971



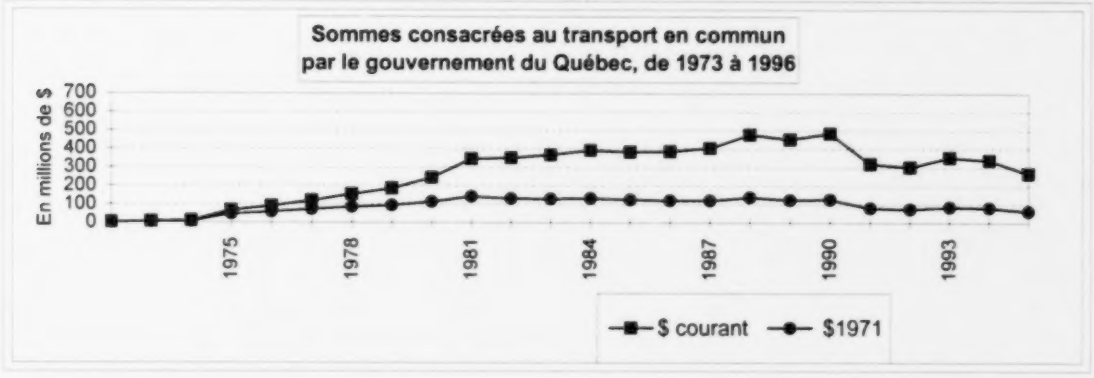
Transport scolaire

L'augmentation rapide du coût du transport scolaire au début des années 1970 résultait en bonne partie de l'étalement urbain, la faible densité de l'urbanisation faisant croître la proportion des élèves transportés. De plus, les transporteurs pouvaient facilement obtenir la réouverture des contrats pour absorber toute augmentation de leurs coûts d'exploitation. L'effort de réduction des dépenses réalisé au début des années 1980 a impliqué

- ✓ une réorganisation des circuits selon une approche plus rigoureuse de manière à augmenter le nombre d'élèves transportés par véhicule ;
- ✓ un transfert d'une partie de la clientèle vers les réseaux réguliers de transport en commun lorsque le transport pouvait s'effectuer à un coût inférieur ou équivalent, tout en renforçant la desserte en transport en commun.

En 1982, la responsabilité financière ultime du transport scolaire fut confiée aux commissions scolaires puisque celles-ci devaient désormais financer, au moyen

d'enveloppes fermées et indexées versées par le MTQ, le coût des services de transport qu'elles organisaient. Le mécanisme d'indexation explique que le montant alloué à cette fonction soit demeuré stable depuis 1982.



Transport en commun

Au cours de ses 10 premières années d'existence, le taux de croissance des dépenses de l'aide gouvernementale au transport en commun a toujours été supérieur à 20% par an. Cette croissance rapide a eu comme effet que les crédits accordés à ce programme ont dépassé ceux accordés à la construction routière pendant la plus grande partie des années 1980. L'aide du gouvernement du Québec fut pendant une douzaine d'années une des plus généreuses de tous les pays occidentaux.

Malgré la fin de l'aide à l'exploitation dans les sociétés de transport, la participation gouvernementale dépasse les 260 M$ au cours de l'exercice 1996-97. En tant qu'exploitant du réseau routier, le Ministère reconnaît en effet son intérêt direct dans le maintien de réseaux de transport en commun performants surtout dans la région de Montréal. Cette aide est toutefois largement hypothéquée puisque plus de 60% des crédits vont au remboursement d'emprunts, ce qui ne laisse à peu près aucune marge pour de nouvelles initiatives.

En somme, le budget accordé au MTQ au cours des 25 dernières années a crû moins rapidement que l'inflation. Le coût des programmes de transport des personnes croissait pourtant plus rapidement que l'IPC jusqu'au milieu des années 1980 et au rythme de l'IPC jusqu'au début des années 1990. Le redressement des finances publiques entraîne une baisse d'environ 25% des crédits alloués au ministère des Transports entre 1996 et 1998, ce qui l'oblige à procéder à des choix cruciaux pour l'avenir des transports au Québec :

- ✓ l'exploitation et le maintien en bon état du réseau routier national et régional dont il assume la responsabilité directe ;
- ✓ l'avenir des infrastructures ferroviaires, portuaires et aéroportuaires essentielles au développement des régions du Québec dans un contexte de désengagement du gouvernement canadien ;

- ✓ le maintien d'une participation financière dans les services de transport des personnes, relevant des gouvernements locaux, suffisante pour en maintenir la qualité.

5. Principaux résultats de l'intervention des pouvoirs publics

Il n'y a pas eu une évaluation systématique et approfondie des impacts du programme d'aide gouvernementale au transport en commun, bien que certains volets aient été évalués. Néanmoins, les principales conclusions seraient probablement les suivantes :

- ✓ le programme a soutenu les municipalités dans la prise en charge du transport en commun urbain, une industrie qui était en déclin faute de rentabilité pour les transporteurs privés ;
- ✓ l'offre de services a été augmentée et améliorée : prolongements du métro, renouvellement des parcs autobus, construction de terminus et de garages, installation d'abribus, modernisation des trains de banlieue ;
- ✓ l'amélioration des services a contribué à accroître la clientèle jusqu'au milieu des années 1980 ;
- ✓ la région métropolitaine de Montréal demeure l'agglomération nord-américaine où le taux d'utilisation du transport en commun est le plus élevé tant pour le nombre de déplacements par habitant que pour la part du marché des déplacements ;
- ✓ l'effort consenti par les pouvoirs publics dans ce domaine n'a pas suffi à contrebalancer un mode de vie axé sur l'automobile ainsi que les investissements effectués par les individus, les entreprises et les pouvoirs publics dans l'automobile, le réseau routier et le stationnement, si bien que la part du transport en commun dans le marché des déplacement a décliné dans la région métropolitaine :

1970	-	31,0 %
1974	-	31,1 %
1978	-	30,8 %
1982	-	27,8 %
1987	-	22,9 %
1993	-	21,6 %

Le gouvernement a manqué de continuité dans la perspective et a changé de cap :

- ✓ le programme a été modifié pour amener les responsables à adopter des pratiques jugées désirables (ex. aide à l'exploitation basée sur le déficit en 1976, basée sur les recettes en 1980, liée à la contribution municipale en 1984, indexée à l'IPC en 1988) ;
- ✓ les dirigeants des réseaux ont dû s'ajuster à ces changements d'orientations, ce qui a défavorisé la planification à moyen et long terme.

Bien qu'il soit acceptable de recourir à des emprunts à long terme pour financer des dépenses d'immobilisations, certaines des règles retenues ont eu pour effet de multiplier inutilement le coût des investissements. Les effets les plus néfastes ont été causés par la durée de

remboursement des emprunts pour la construction du métro, 40 ans au lieu de 20 ans, et par le financement par endettement des achats d'autobus alors qu'on en achète 200 par an en moyenne. Cet endettement à long terme accapare des ressources financières qui pourraient aujourd'hui servir à maintenir les infrastructures et équipements en bon état ou à les mettre au diapason des nouveaux besoins.

CONCLUSION

Le financement du transport en commun au Québec a beaucoup évolué depuis 25 ans :

- ✓ la part de l'usager a diminué de plus de moitié pendant les années 1970 et s'est stabilisée autour du tiers du coût par la suite ;
- ✓ d'abord absent, le gouvernement est devenu le principal bailleur de fonds pendant une douzaine d'années avant de se replier dans un rôle de soutien à partir de 1992 ;
- ✓ les municipalités sont devenues le principal responsable du financement du transport en commun au moment même où leur champ fiscal plafonnait ;
- ✓ dans la région de Montréal, des équipements et des services à caractère métropolitain ont été identifiés et sont maintenant en partie financés par des sources perçues à l'échelle métropolitaine.

La contribution financière gouvernementale a joué un rôle déterminant dans les progrès réalisés par les transports en commun dans les principales agglomérations du Québec et surtout dans la région métropolitaine de Montréal. L'assainissement de sa situation financière impose toutefois des choix difficiles au gouvernement et auxquels le transport en commun urbain ne peut échapper. Les réductions des dépenses imposées par le gouvernement ou par les municipalités dans une perspective à court terme devront toutefois éviter de replonger le transport en commun dans un cercle

vicieux semblable à celui dans lequel étaient enfermés les transporteurs privés au cours des années 1960 à cause du manque de ressources financières

Le rôle d'un gouvernement ne consiste pas nécessairement à financer lui-même toutes les initiatives en matière de transport en commun. En effet, il peut tout aussi bien s'acquitter de sa responsabilité en établissant un cadre de financement où la présence gouvernementale est limitée mais qui procure néanmoins aux réseaux de transport en commun des ressources financières suffisantes. C'est ce qu'a fait le gouvernement français avec le versement-transport, un prélèvement sur la masse salariale qui fournit le quart des revenus consacrés au transport en commun urbain, dans les villes autres que la capitale, alors que la part du gouvernement s'établit à environ 5%. Un tel cadre devrait respecter les principes suivants :

1. *l'adéquation au besoin*, en procurant aux réseaux de transport en commun les ressources financières nécessaires à la mise en place et au remplacement des infrastructures ainsi qu'à l'exploitation des services ;
2. *l'efficience des réseaux de transport*, les sources de financement servant aussi à orienter les choix des consommateurs de manière à limiter la congestion ;
3. *la transparence*, afin que les citoyens sachent combien ils paient et à quoi est employé leur argent.

Le transport en commun urbain joue un rôle essentiel au bon fonctionnement de la région métropolitaine. La mobilité d'un grand nombre de personnes et la vitalité de plusieurs entreprises dépendent de la qualité des services offerts. L'augmentation projetée du nombre des déplacements au

cours des prochaines décennies risque d'entraîner une congestion routière endémique que des services de transport en commun de qualité pourraient contribuer à alléger.

ÉVOLUTION DE L'AIDE GOUVERNEMENTALE AU TRANSPORT EN COMMUN

Année	INTERVENTION	OBJECTIF / PRINCIPE
1970 - 72	Subvention ad hoc à la CUM pour la dette du métro	Contribution des bénéficiaires indirects Suppléer au manque de ressources financières du niveau municipal
1973	Introduction des subventions aux immobilisations - 60% de la dette du métro - 33% du coût des autobus	Améliorer l'offre pour attirer clientèle Rebâtir les parcs autobus
1976	Introduction des subventions à l'exploitation 45 à 55% du déficit selon l'évolution de l'achalandage	Accroître l'offre de service et augmenter la clientèle
1980	Aide aux immobilisations augmentée - 75% pour bus, garages, terminus, abribus - 100% pour métro, trains, équipements de transport régional Aide à l'exploitation basée sur - recettes générées - laissez-passer mensuel	Priorité au transport en commun Investissements dans le transport en commun pour création de richesse collective (effet de levier) Augmenter les recettes Augmenter la clientèle, en privilégiant le client régulier
1984	Admissibilité des CIT et municipalités de la RMR de Montréal Mesure de proportionnalité des subventions à l'exploitation	Favoriser la prise en charge des services hors-territoire des sociétés par les municipalités desservies Ralentir la croissance du coût pour le gouvernement Obliger les municipalités à contribuer davantage

Année	INTERVENTION	OBJECTIF / PRINCIPE
1985	Subvention à la compensation tarifaire - 50% du manque à gagner sans excéder 25% du tarif de la STCUM	Favoriser les déplacements interréseaux
1988	Indexation de subvention à l'exploitation Subvention à l'achat d'autobus réduite à 60% du coût	Prévisibilité du montant de subvention Ralentir la croissance du coût pour le gouvernement
1990	Subvention au CMTC - 100% du manque à gagner sur le laissez-passer régional - compensation à STCUM pour usage par non résidants	Favoriser les déplacements interréseaux
1991	Admissibilité des dépenses de remplacement et de réfection au terme de la vie utile des équipements	Responsabilité de l'exploitant pendant la vie utile Assurer maintien en bon état
1992	Fin de subvention à l'exploitation pour les organismes publics et remplacement partiel par un droit sur l'immatriculation des voitures	Diminuer le déficit gouvernemental Affirmation de responsabilité municipale Contribution des bénéficiaires indirects de la région métropolitaine
1996	Fin des subventions au CMTC et aux trains de banlieue et remplacement par taxe sur l'essence	Diminuer le déficit gouvernemental Contribution des bénéficiaires indirects selon l'usage (gestion de la demande)
1997	Stabilisation de l'aide à l'exploitation, pour les CIT et les municipalités, au niveau du montant accordé en 1996 Subvention à l'achat d'autobus réduite à 50% du coût	Diminuer le déficit gouvernemental

CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES DES PARTENAIRES

BÉNÉFICES GÉNÉRÉS PAR LE TRANSPORT EN COMMUN

TYPE DE BÉNÉFICE	CONTRIBUTION CORRESPONDANTE
BÉNÉFICE DIRECT	
Usage du service	Tarif à l'usager
BÉNÉFICES INDIRECTS	
1. Desserte du territoire Fréquentation des commerces Plus-value des terrains	Impôt foncier
2. Soutien à l'activité économique et sociale	Impôt sur le revenu et les profits Taxes à la consommation Taxes sur la masse salariale
3. Atténuation de la congestion Solution de rechange à l'auto	Taxes liées à l'usage de la route (ex. carburants, immatriculation)

La pondération des contributions des divers partenaires relève du niveau politique. Cette pondération équivaut à une reconnaissance implicite des bénéfices que procurent les services de transport en commun.

La pondération des contributions des partenaires évolue dans le temps. Cette évolution est le reflet de la perception des bienfaits que le transport en commun apporte à la société à divers moments de son histoire.